

Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular

Prosjektplan/engagement letter

4. mars 2016



Innhald

1. Føremål og problemstillingar	3
1.1 Føremål og problemstillingar	3
1.2 Avgrensingar	4
2. Revisjonskriterium	5
2.1 Regelverket om offentlege anskaffingar.....	5
2.1.1 Grunnprinsippa i lov om offentlige anskaffelser	5
2.1.2 Bokføringslov og -forskrift	6
2.2 Retningslinjer i Hordaland fylkeskommune	6
2.2.1 Retningslinjer for innkjøp i Hordaland fylkeskommune	6
2.2.2 Innkjøpsrutinar	7
2.2.3 Innkjøp i HFK: Mål, strategiar og nøkkeltal/måleindikatorar	7
2.2.4 Innkjøpshandboka.....	7
3. Metode	9
3.1 Dokumentanalyse.....	9
3.2 Intervju	9
3.3 Stikkprøvegjennomgang.....	9
3.4 Verifiseringsprosessar	9
4. Tid og ressursbruk	10
4.1 Nøkkelpersonell.....	10
4.2 Tidsbruk.....	10

1. Føremål og problemstillingar

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet i møte 16.2 utarbeidd prosjektplan for forvaltningsrevisjon av innkjøp i vidaregåande skular i Hordaland.

1.1 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet går fram av bestillinga frå kontrollutvalet:

Føremålet med forvaltningsrevisjon innan innkjøp er å vurdere om organiseringa av innkjøpsarbeidet ved dei vidaregåande skulane er føremålstenleg, og om rutinar er i samsvar med lover, reglar og politiske føringar Hordaland fylkeskommune.

I tillegg til innkjøp vil revisjonen også sjå nærare på den generelle forretningsdrifta ved skulane. Under dette temaet vil revisjonen sjå nærare på sal av varer (egne varer og vidaresal av varer produsert andre stadar), samt eventuell sal og utleige av utstyr/verktøy ved skulane.

På bakgrunn av formålet og problemstillingane i bestillinga frå kontrollutvalet er det utleia følgjande hovud- og delproblemstillingar for prosjektet:

1. Er organiseringa av innkjøp ved skulane føremålstenleg?
 - a. Er det tydelege fullmakter for kven som har ansvar for innkjøp?
 - b. Er det tilstrekkelege ressursar knytt til innkjøp i høve til omfanget og kompleksiteten av innkjøpa?
2. Har tilsette som er involvert i innkjøp naudsynt kompetanse, og i kva grad er det etablert interne rutinar for opplæring som sikrar dette?
3. Vert regelverk samt interne rutinar og retningslinjer på innkjøpsområdet følgde?
 - a. Er innkjøp eller underliggende kontraktar lyst ut eller konkurranseeksponert i samsvar med krav i regelverk for offentlege innkjøp?
 - i. Er korrekt konkurranseform etter regelverket nytta?
 - ii. Er korrekt kunngjering/utlysing nytta?
 - iii. Er HFK sine retningslinjer for konkurranseeksponering følgde?
 - b. Er ev. kjøp innanfor rammeavtalar gjennomført i tråd med avtalane og retningslinjene i HFK?
 - c. Er ev. avvising av leverandørar gjort på rett grunnlag?
 - d. Er tilbodsevaluering dokumentert?
 - e. Er tilbodsevaluering gjennomført på ein føreseieleg måte, med likebehandling av leverandørar?
 - f. Er det utarbeidd protokoll for innkjøpa, og er denne i samsvar med regelverket?
4. Er det føremålstenlege rutinar på innkjøpsområdet?
 - a. Er det utarbeidd tilstrekkeleg med rutinar og retningslinjer for gjennomføring av innkjøp ved skulane?
 - b. I kva grad er det etablert internkontroll for å avdekke og følgje opp brot på rutinar og regelverk?
5. Er forretningsdrift ved skulane i tråd med gjeldande lover og reglar?
 - a. Er det klare retningslinjer knytt til innkjøp og produksjon av varer for sal/vidaresal, og for prising av varer?
 - b. Er det klare retningslinjer knytt til utleige (av utstyr, stallplassar og i samband med arrangement)?
 - c. Er det klare retningslinjer knytt til sal og avhending av utstyr og verktøy?
 - d. Er det tilstrekkelege retningslinjer for dokumentasjon og kontroll av kontantsal?
 - e. Er det retningslinjer som sikrar korrekt og fullstendig rekneskapsregistrering av inntekter og utgifter i samband med varesal og utleige?

1.2 Avgrensingar

Denne revisjonen vil omfatte dei vidaregåande skulane Voss Nye vidaregåande skule, Stend vidaregåande skule og Hjeltnes vidaregåande skule, med fokus på innkjøp og forretningsdrift knytt til utdanningsprogram for naturbruk.

2. Revisjonskriterium

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterium i form av lovar, regelverk og andre relevante kommunale vedtak og retningslinjer. Kriteria vil bli utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon¹. Dette omfattar både rettskjelder og retningslinjer/føringar som er vedtekne i Hordaland fylkeskommune. Lista med kriterium under er ikkje utømmende for det som kan vere relevant for prosjektet.

2.1 Regelverket om offentlege anskaffingar

Dette regelverket byggjer på ulike rettskjeldefaktorar som ein må tolke og vekte for å etablere rettsregelen som gjeld for dei respektive problemstillingane som vil bli nemnt i rapporten. Dette gjeld lov, forarbeid, forskrift, teori, domspraksis, EØS-regelverk og KOFA-avgjerder. Den aktuelle regel går ikkje alltid direkte fram av lov eller forskrift og må difor tolkast. Under presenterer vi grunnprinsippa i lov og forskrift. Det er såleis ikkje ei fullstendig liste over revisjonskriteria.

2.1.1 Grunnprinsippa i lov om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser² og forskrift om offentlige anskaffelser³ er relevante for varekontraktar, tenestekontraktar og bygge- og anleggskontraktar. I lov om offentlige anskaffelser § 1 går det fram at:

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»⁴

I omgrepet "forretningsmessighet" ligg det at oppdragsgjevar til kvar tid skal vurdere korleis han kan oppnå ei mest mulig fordelaktig anskaffing. Vidare inneheld omgrepet ein standard om at ein ikkje skal kunne ta utanforliggende omsyn i prosessen. Kravet til "forretningsmessighet" gjeld gjennom heile anskaffingsprosessen, frå avgjerda om å starte ein anskaffingsprosedyre til tildeling av kontrakt⁵. Sentralt er krava til konkurranse og likebehandling.

Føremålsbestemminga set overordna prinsipp som ligg til grunn for utforminga av detaljreglane i forskriftene. Prinsippa som går fram av føresegna er viktige for å sikre at alle potensielle leverandørar har dei same muligheter til å oppnå kontraktar med det offentlege, samtidig som dei skal bidra til at det offentlige foretar effektive anskaffingar og nyttar offentlege midler på en økonomisk fornuftig måte. Føresegna må ses i samanheng med dei grunnleggjande prinsippa i lovens § 5.

I følge lov om offentlige anskaffelser § 5 skal: «Oppdragsgiver opptre i samsvar med **god forretningsskikk**, sikre **høy forretningsetisk standard** i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted **forskjellsbehandling** mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være **basert på konkurranse**. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til **forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvarhet** ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av **objektive og ikke-diskriminerende kriterier**.»

Prinsippa som går fram av paragrafen er viktige å etterleve for å sikre at alle potensielle leverandørar har same sjanse til å oppnå kontraktar med det offentlege, samtidig som dei skal bidra til at det offentlege gjennomfører effektive kjøp og nyttar offentlege midlar på ein økonomisk fornuftig måte.

¹ RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

² 16.7.1999 nr 69

³ 15.6.2001 nr 616

⁴ Siste punktum er endra ved lov 30 juni 2006 nr. 41 (i kraft 1 jan 2007 if. res. 30 juni 2006 nr. 762). Endringa inneber at føremålsbestemminga framhever at lova skal sikre at det offentlige opptre med høg integritet i anskaffingsprosedyrar

⁵ NOU 1997: 21 kap. 21 Til § 1

2.1.2 Bokføringslov og -forskrift

I bokføringslova § 4 går det fram fleire grunnleggjande krav til spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av rekneskapsopplysningar. Krava knyter seg til

- Oversiktleg rekneskapssystem
- Fullstendigheit
- Realtitet
- Nøyaktigheit
- Ajourhald
- Dokumentasjon
- Sporbarheit
- Oppbevaring
- Sikring
- God bokføringssskikk

Den bokføringspliktige skal etter § 5 i lova kunne utarbeide:

- bokføringsspesifikasjon
- kontospesifikasjon
- kundespesifikasjon
- leverandørspefifikasjon
- spesifikasjon av uttak til eigarar, deltakarar og eiga verksemd
- spesifikasjon av sal til eigarar og deltakarar
- spesifikasjon av sal og andre ytingar til leiande tilsette
- spesifikasjon av meirverdiavgift
- spesifikasjon av lønnsopplysningspliktige ytingar
- spesifikasjon av elimineringar og andre posteringar ved utarbeiding av konsernrekneskap

Kva som inngår i dei ulike spesifikasjonane går nærare fram av forskrift om bokføring. I forskrifta går det også fram krav knytt til dokumentasjon av sal av varer og tenester, (§ 5-1), fakturering (§ 5-2) og kontantsal (§ 5-3).

2.2 Retningslinjer i Hordaland fylkeskommune

2.2.1 Retningslinjer for innkjøp i Hordaland fylkeskommune

Det er fastsett retningslinjer for innkjøp i Hordaland fylkeskommune (datert 18.3.2009). Retningslinjene omfattar innkjøp av varer, tenester og bygg- og anleggsarbeid, og gjev som overordna mål for innkjøpsområdet: «Profesjonelle innkjøp – betre tenester». Det er vidare gjeve fleire målsettingar, og eit rammeverk som understrekar at innkjøp skal gjennomførast i tråd med regelverket for offentlege anskaffingar, med omsyn til

- likebehandling
- konkurranse
- gjennomiktig og etterprøvbar prosess
- føreseielegheit

Innkjøpsorganiseringa, slik denne går fram av retningslinjene, understrekar at innkjøpsfunksjonen har eit ansvar for å leggje til rette for ein god innkjøpsprosess. Det går vidare fram at:

- Alle kjøp over nasjonal terskelverdi skal meldast til Innkjøpsseksjonen før innkjøpsprosess vert sett i gang
- Alle protokollpliktige innkjøp skal ha anskaffingsprotokoll og signert kontrakt/tilbod
- Måling og registrering av oppnådde resultat skal følgjast opp
- Kompetansehevingstiltak skal setjast i verk

Retningslinjene gjev vidare føringar knytt til leverandør- og innkjøpsstrategi, elektroniske verktøy, og samfunnsansvar. I samband med punktet om samfunnsansvar går det m.a. fram at:

- Livssykluskostnader skal ein freiste å rekne ut for kvar anskaffing
- Universell utforming skal takast omsyn til
- Miljøomsyn skal takast med i konkurransegrunnlaget

- Krav til gjengs løns- og arbeidsvilkår skal takast med i tenestekontraktar
- Den einskilde skal opptre med stor integritet når det gjeld etikk og omdømme.

2.2.2 Innkjøpsrutinar

Innkjøpsrutinane (sist revidert 19.3.2010) gjev instruksar for korleis innkjøpa skal gjennomførast for å møte retningslinjene for innkjøp. Det går fram av rutinen at det er ein føresetnad at alle tilsette i fylkeskommunen kjenner til retningslinjene for innkjøp. Tilsette med fullmakt til å gjennomføre innkjøp skal følgje rutinane.

Av rutinen går det m.a. fram:

Innkjøp på rammeavtalar skal handterast via innkjøpskoordinator ved den einskilde eining.

Kvar einskild eining kan sjølv gjennomføre kjøp av varer eller tenester med verdi under kr 100 000,-

Innkjøp mellom kr. 100 000,- og 500 000,- kan gjennomførast av den einskilde eining, men skal i tillegg dokumenterast med anskaffingsprotokoll, signert kontrakt og skatteattest.

Innkjøp over 500 000,- skal meldast i god tid til innkjøpsseksjonen.

Innkjøpsrutinane gjev også retningslinjer knytt til utrekning av verdien på anskaffinga. Dette omfattar m.a. at ein skal rekne saman verdien på varekjøp som skjer ved gjentatte kjøp, at ekstrakostnader som vil påløpe dei næraste åra skal leggjast til, og at ein for tidsavgrensa kontraktar skal ta utgangspunkt på ein tidsperiode på 48 månader når ein reknar verdien på anskaffingar.

Før ein startar arbeidet med utrekninga av verdien skal det vere gjennomført behovsdefinering, behovserifisering, planlegging av kjøp og avklaring av regelverket. Det går fram av retningslinjene at ein skal leggje til grunn forskrift om offentlege anskaffingar og rettleiar til reglane om offentlege anskaffingar. Det går også fram kva kjelder som bør nyttast for å rekne ut anskaffingsverdien, og det er understreka at ein skal ikkje dele opp kjøp med det føremålet å unngå at føresegner i forskrifta får verknad på kontrakten.

2.2.3 Innkjøp i HFK: Mål, strategiar og nøkkeltal/måleindikatorar

Ansvar til leiarar og tilsette knytt til innkjøp er presisert i det styrande dokumentet «Innkjøp i HFK: Mål, strategiar og nøkkeltal/måleindikatorar» (gjeld frå 31.1.2013). Av dette dokumentet går det fram at alle leiarar og personar med innkjøpsansvar er omfatta og ansvarleg for å følgje retningslinjene.

Det overordna målet for innkjøp i følgje desse retningslinjene er: «Effektiv gjennomføring av anskaffingane i samsvar med lov, regelverk og retningslinjer, med fokus på resultat, økonomi, kvalitet, risiko og miljø.»

Hovudmåla som er presenterte under dette overordna målet er:

- Leiinga: Ei målretta leiing som gjennomfører planar og følgjer opp resultat og avvik.
- Organisasjonen: Ei profesjonell og brukarorientert organisasjon der roller, ansvar og myndigheit er klargjort.
- IKT-verkty/E-handel: Funksjonelle og brukarvenlege IKT-verkty for gjennomføring, avgjersler og oppfølging
- Arbeidsprosessar: Effektive, dokumenterte arbeidsprosessar med fokus på automatisering og standardisering.
- Leverandørar og avtalar: Ei velfungerande og hensiktsmessig leverandør- og avtaleportefølje.

2.2.4 Innkjøpshandboka

Innkjøpsseksjonen har utarbeidd ei innkjøpshandbok (versjon 4.1, oktober 2015). Innkjøpshandboka gjev ei meir detaljert skildring av organisering og ansvar knytt til innkjøp:

- Innkjøpsfunksjonen omfattar alle avdelingar, som i samsvar med godkjente budsjett og fullmakte har ansvar for anskaffingar av varer og tenester til investering og drift.
- Leiarane har ansvar i samsvar med organisatorisk tilhøyre, rapporteringsveg og stillingsskildring.
- Innkjøpsansvarlege på ulike nivå i lina har ansvar i samsvar med organisatorisk tilhøyre, rapporteringsveg og stillingsskildring. Det skal vere ein person i kvar eining som er hovudansvarleg for innkjøpsaktivitetane, så langt dette er føremålstenleg.
- På avdelingsnivå vert ein medarbeidar utpeikt av avdelingsdirektøren til å ha hovudansvar for alle innkjøpsaktivitetar innanfor avdelinga og underliggjande einingar.

Innkjøpshandboka inneheld vidare mål og prinsipp knytt til innkjøpsarbeidet, med referansar til retningslinjer og regelverk (inkludert innkjøpsretningslinjer, etiske retningslinjer for Hordaland fylkeskommune, regelverket om offentlege anskaffingar og reglar for habilitet og teieplikt.

Det går fram av handboka at ved det einkilde kjøp, bør det vere ein person som har ansvaret for kommunikasjon mellom HFK og leverandørane, og det vert gjeve råd til korleis slik kommunikasjon bør føregå. Vidare er det gjeve ei skildring av dei ulike stega i innkjøpsprosessen, både i dei tilfella der det ligg føre ein rammeavtale og i dei tilfella der slik avtale ikkje ligg føre. Innkjøpshandboka har også referansar til støttedokument for innkjøpsprosessen som er tilgjengelege i Kvalitetsportalen. Det går vidare fram nokre meir detaljerte retningslinjer knytt til innkjøp, mellom anna:

- Hastekjøp vert berre nytta i heilt spesielle tilfelle.
- Ved innkjøp under 100 000 skal det om mogleg (skriftleg) hentast tilbod frå minimum tre leverandørar
- Kjøp over 100 000,- skal ikkje gjennomførast av ein person åleine
- Bestillingar innanfor rammeavtale skal gjennomførast ved bruk av innkjøpssystemet FINS
- Tilbod ved kjøp under 10 000 kan hentast munnleg og på telefon, men ved småkjøp over 3000,- skal det vere mogleg å dokumentere framgangsmåten og grunngevinga for kjøpet.

Innkjøpshandboka har også retningslinjer knytt til bestilling, rekvisisjon og ordre, samt til registrering av varemottak, kontroll av vare/teneste og avviks- og reklamasjonshandtering.

3. Metode

Oppdraget vil bli utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen vil gjennomgå sentrale og lokale retningslinjer og rutinar for å kartleggje rutinane knytt til innkjøp og forretningsdrift ved skulane. Vidare vil vi kontrollere dokumentasjon på gjennomføring/praksis knytt til bruk av rutinane.

3.2 Intervju

Intervju vil vere ein viktig del av datagrunnlaget i denne undersøkinga. Revisjonen ynskjer å gjere intervju med innkjøpsseksjonen ved HFK og innkjøpsansvarleg ved opplæringsavdelinga, samt med rektorar ved dei tre skulane og med personar som arbeider med innkjøp ved skulane. Vi reknar med å bruke fire dagar på intervju, kombinert med besøk ved skulane med gjennomgang og intervju samla sett 8 - 12 personar.

3.3 Stikkprøvegjennomgang

Basert på informasjon frå økonomisystem vil vi velje ut eit utval av om lag 10 utbetalingar til leverandørar innan ulike kontoartar for kvar av skulane.

For 6-7 av utbetalingane vil vi be om dokumentasjon knytt til konkurranseeksponering og anskaffingsprotokoll. For 3-4 av utbetalingane vil vi be om dokumentasjon knytt til heile anskaffingsprosessen som ligg bak utbetalingane. Revisjonen vil velje ut stikkprøver som både omfattar tenestekontraktar og varekontraktar.

Revisjonen vil også vurdere å nytte stikkprøvebasert gjennomgang for å undersøkje problemstillingane knytt til forretningsdrift (men korleis denne gjennomgangen eventuelt vil gjerast er avhengig av kva rutinar og dokumentasjon som finst ved dei ulike skulane).

3.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju vil bli sendt til intervjuobjekt for verifisering. Det er informasjon frå det verifiserte intervjuet som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til rådmannen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til rådmannen for uttale. Rådmannen sin uttale vil bli vedlagt den endelege rapporten.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleder for prosjektet vil vere Gunnar Husabø (senior manager, forvaltningsrevisjon). I tillegg vil Iver Fiksdal (senior konsulent, forvaltningsrevisjon) og Stine Rong (senior, rekneskapsrevisjon) delta i prosjektet. Dei vil saman gjere operativt arbeid i form av dokumentinnsamling, gjennomføring av intervju og stikkprøveundersøking, analysearbeid og utarbeiding av rapport. Stein Ove Songstad vil vere ansvarleg partner på oppdraget.

4.2 Tidsbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det stipulert at det vil ta 389 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i høve til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

Tidsestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 8 timar.

Prosjektet kan startast opp i løpet av mars 2016 og kan sendast til kontrollutvalet ved sekretariatet innan 6. juni 2016. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen innan rimeleg tid stiller dokumentasjon tilgjengeleg og at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju.

Fakturering av kostnadane ved prosjektet vil skje i høve til avtale.

Bergen, 4.3.2016



Stein Ove Songstad, ansvarleg partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.